

Uchwała Nr XXIII/74/2018
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 15 października 2018 r

w sprawie rozpatrzenia odwołania Burmistrza Strzelna od uchwały Nr 18/I/2018 Składu Orzekającego Nr 3 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 14 września 2018 roku w sprawie wydania opinii o przedłożonej przez Burmistrza Strzelna informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy za I półrocze 2018 roku.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 2, w związku z art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy

uchwała, co następuje:

oddalić odwołanie Burmistrza Strzelna od uchwały Nr 18/I/2018 Składu Orzekającego Nr 3 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 14 września 2018 roku w sprawie wydania opinii o przedłożonej przez Burmistrza Strzelna informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy za I półrocze 2018 r.

Uzasadnienie

W dniu 1 października 2018 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy wpłynęło odwołanie Burmistrza Strzelna od uchwały Nr 18/I/2018 Składu Orzekającego Nr 3 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 14 września 2018 r. w sprawie wydania opinii o przedłożonej przez Burmistrza Strzelna informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy za I półrocze 2018 r., złożone pismem z dnia 25 września 2018 r. Odwołanie Burmistrza zostało wniesione z zachowaniem terminu określonego przepisem art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) i rozpatrzone na posiedzeniu Kolegium w dniu 15 października 2018 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy rozpatrując złożone odwołanie stwierdziło, co następuje:

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w sentencji uchwały Nr 18/I/2018 podjętej w dniu 14 września 2018 r., wyraził negatywną opinię o przedłożonej przez Burmistrza Strzelna informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy Strzelno za I półrocze 2018 r. Jak wynika z treści uzasadnienia do uchwały, Skład Orzekający w toku swych czynności zbadał zarówno przedłożoną informację o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze jak i sprawozdania budżetowe, sporządzone na podstawie rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 109 z późn. zm.) oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych, sporządzone na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773), oceniając ich zgodność z prawem oraz poddając analizie dane finansowe w przedmiocie wykonania budżetu za I półrocze 2018 r.

W uzasadnieniu przedmiotowej opinii Skład Orzekający wskazał na elementy wykonania budżetu za I półrocze, które przesądziły o negatywnej opinii, pomimo formalnej zgodności przedłożonej informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze z przepisami art. 265 i art. 266 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.).

O negatywnej opinii Składu Orzekającego w powyższym zakresie przesądziły okoliczności (strony 2-4 uzasadnienia do uchwały) ustalone po zbadaniu danych zawartych w przedmiotowej informacji oraz w sprawozdaniach budżetowych i sprawozdaniach w zakresie operacji finansowych przedłożonych do Izby, a mianowicie:

- a) ujemny wynik wykonania planu dochodów majątkowych (-1 340,00 zł). Gmina Strzelno zaplanowała na 2018 r. dochody majątkowe w kwocie 621 265,00 zł, w tym ze sprzedaży majątku 170 000,00 zł. Za okres I półrocza 2018 r. nie zrealizowano zaplanowanych dochodów majątkowych, a ponadto dokonano zwrotu nadpłaty z tego tytułu, czego skutkiem był ujemny wynik wykonania dochodów majątkowych w omawianym okresie w wysokości – 1 340,00 zł. Skład Orzekający wskazał w opinii, iż brak realizacji w 2018 r. zaplanowanych dochodów ze sprzedaży majątku będzie miał negatywny wpływ na zachowanie normy, o której stanowi art. 243 ustawy o finansach publicznych;
- b) wykonanie za okres I półrocza 2018 r. budżetu Gminy Strzelno z deficytem budżetu w wysokości 421 183,14 zł, przy planowanej nadwyżce budżetu w kwocie 1 325 654,24 zł, którą to jednostka planowała w całości przeznaczyć na spłatę zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych. W informacji nie odniesiono się do przyczyn wykonania za I półrocze 2018 r. budżetu z deficytem, przy zaplanowanej nadwyżce budżetu. Skład Orzekający w opinii podkreślił, iż w związku z przeznaczeniem planowanej na 2018 r. nadwyżki budżetowej na spłaty planowanych na ten rok rozchodów, zachodzi konieczność bieżącej analizy wykonania dochodów i wydatków budżetu Gminy,

gdyż terminowa spłata zobowiązań długoterminowych uzależniona jest od prawidłowej realizacji planu dochodów i wydatków.

- c) udzielenie pożyczki z budżetu w kwocie 167 200,00 zł z zaciągniętego kredytu na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu. Skład Orzekający na podstawie sprawozdania Rb-NDS ustalił, iż w I półroczu 2018 r. Gmina zaplanowała przychody budżetu z tytułu spłat pożyczek udzielonych w wysokości 167 200,00 zł, które planowała przeznaczyć na rozchody budżetu związane z udzieleniem we wskazanej wysokości pożyczki z budżetu Gminy. Pomimo braku realizacji w I półroczu 2018 r. zaplanowanych przychodów ze spłat pożyczek udzielonych, jednostka udzieliła w sposób nieuprawniony pożyczki z budżetu w kwocie 167 200,00 zł z zaciągniętego kredytu na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu.
- d) niezachowanie zasady określonej art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. W I półroczu 2018 r. powstały nowe zobowiązania wymagalne Gminy Strzelno w łącznej wysokości 1 406 199,14 zł. W informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2018 r. odniesiono się do źródeł powstania zobowiązań wymagalnych, bez wskazania okoliczności ich powstania; Wskazana wyżej norma stanowi, że jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich, z zastrzeżeniem art. 136 ust. 4 i art. 153 w/w ustawy. W opinii podkreślono, iż utrzymujące się permanentnie w Gminie zobowiązania wymagalne w ocenie Składu Orzekającego świadczą o nieprawidłowym wykonywaniu przez Burmistrza obowiązków, o których mowa w art. 68 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z zakresu kontroli zarządczej, których celem jest między innymi zapewnienie zgodności działalności Gminy z przepisami prawa.
- e) wzrost poziomu zobowiązań wynikających z umów nienazwanych związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, przejętych przez instytucje finansowe. Na podstawie sprawozdań Rb-Z za okres I i II kwartału 2018 r. ustalono, iż zobowiązania te wzrosły, w relacji do I kwartału 2018 r., o kwotę 1 005 838,44 i wyniosły na koniec I półrocza 2018 r. 1 947 884,78 zł. Skład Orzekający w opinii podkreślił, iż zobowiązania te, wykazane w części D sprawozdania Rb-Z, w przypadku Gminy Strzelno mają charakter zobowiązań długoterminowych i zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa w tym zakresie winny być ujmowane w części A sprawozdania Rb-Z po stronie zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych. Niestety, Gmina Strzelno, pomimo oddalonych przez Kolegium zastrzeżeń złożonych do zaleceń pokontrolnych po przeprowadzonej w tym zakresie kontroli oraz pomimo wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy (sygn. akt I SA/Bd 2446/18) z dnia 15 maja 2018 r. w tym zakresie, nadal nie dostosowała swego postępowania do norm obowiązującego prawa i nadal nie zrealizowała zaleceń pokontrolnych.
- f) przedstawienie, w załączniku nr 8 do informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2018 r. informacji o przebiegu kształtowania się wieloletniej prognozy finansowej Gminy Strzelno za I półrocze 2018 r., pomimo uchylene przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy na posiedzeniu w dniu 19 stycznia 2018 r. (Uchwała Nr II/7/2018) podjętej uchwałą Nr XXXIII/242/2017 r. Rady Miejskiej w Strzelnie z dnia 28 grudnia 2017 r. Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Strzelno na lata 2018-2026, z uwagi na nierealistyczne ustalenie wysokości długu jednostki na lata 2018-2026. Wskazana uchwała Kolegium Izby została przez organ stanowiący zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, który wyrokiem z dnia 15 maja 2018 r. (sygn. akt I SA/Bd/246/18) skargę oddalił.

W treści odwołania Burmistrz Strzelna wniósł o zmianę charakteru opinii przekazanej uchwałą Nr 18/I/2018 Składu Orzekającego z dnia 14 września 2018 r. poprzez pozytywne zaopiniowanie przedłożonej informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy Strzelno za I półrocze 2018 r.

W złożonym odwołaniu Burmistrz Strzelna nie zgadza się z negatywnym charakterem wydanej przez Skład Orzekający opinii o przedłożonej informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2018 r. Uzasadnienie złożonego odwołania od powyższej opinii sprowadza się do polemiki Burmistrza ze wskazanymi w opinii nieprawidłowościami w prowadzeniu gospodarki finansowej Gminy, które przesądziły o konieczności negatywnego zaopiniowania przedłożonej informacji.

Rozpatrując odwołanie Burmistrza Strzelna, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, po dokonaniu analizy informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy Strzelno za I półrocze 2018 r., opinii Składu Orzekającego w tym zakresie oraz odwołania Burmistrza uznało, iż negatywna opinia o tej informacji znajduje uzasadnione podstawy wskazane przez Skład Orzekający.

Należy podkreślić, iż przedmiotem negatywnej opinii Składu Orzekającego zawartej w Uchwale Nr 18/I/2018 z dnia 14 września 2018 r., w myśl postanowień art. 13 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, była ocena przedłożonej informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy Strzelno za I półrocze, 2018r., a przy jego ocenie wzięto również pod uwagę powtarzające się zjawiska o ujemnym znaczeniu dla finansów Gminy Strzelno, które zidentyfikowano przy opiniowaniu wykonania budżetów w latach ubiegłych.

Prowadzona w odwołaniu polemika Burmistrza Strzelna, co do zidentyfikowanych i opisanych w uzasadnieniu opinii nieprawidłowości, które wpłynęły na negatywny jej charakter, zdaniem Kolegium nie zasługuje na uwzględnienie.

Kolegium Izby nie podziela również argumentacji Burmistrza Strzelna zawartej w odwołaniu od opinii Składu Orzekającego związanej z nieujmowaniem w części A sprawozdania Rb-Z po stronie zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych zobowiązań Gminy Strzelno wynikających z umów nienazwanych związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, przejętych przez instytucje finansowe, które na koniec I półrocza 2018 r. wyniosły 1 947 884,78 zł. Zobowiązania te traktowane przez Gminę jako krótkoterminowe, występują na przestrzeni ostatnich lat budżetowych. Ujmowane są one przez jednostkę w części D, zamiast zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, w części A sprawozdania Rb-Z tj., po stronie zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych.

Przeprowadzona przez Izbę w 2017 r. kontrola problemowa gospodarki finansowej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdania Rb-Z za IV kwartał 2016 r. ujawniła, że zobowiązania, które Gmina wykazuje w części D sprawozdania Rb-Z wykraczają poza jeden rok, licząc od pierwotnego terminu płatności, a tym samym spełniają przesłanki umowy nienazwanej, kwalifikowanej do kategorii kredyty i pożyczki – ze skutkiem obowiązkowego zaliczenia do długu Gminy. Gmina nie wykonuje tego obowiązku mimo wskazań organu nadzoru w wydawanych opiniach oraz wystąpieniach pokontrolnych, stosownie do przepisów § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego (Dz.U z 2011, Nr 298, poz. 1767) oraz § 1 ust. 3 i 4 załącznika nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

Podkreślenia wymaga, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 maja 2018 r. (sygn. akt. I SA Bd/246/18) wskazał jako prawidłowy, sposób kwalifikacji przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy, zobowiązań Gminy Strzelno wynikających z umów nienazwanych związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, przejętych przez instytucje finansowe, które wykraczają poza jeden rok, licząc od pierwotnego terminu płatności. Ujmowanie ich w części D zamiast w części A sprawozdania Rb-Z jest niezgodne z przepisami prawa.

Jednocześnie Kolegium Izby zwraca uwagę, że opinie składów orzekających kierowane są zarówno do organu stanowiącego jak i wykonawczego, a wskazówki i uwagi w nich zawarte mają wskazać obu organom kierunki zmian działania i sposób poprawy funkcjonowania gospodarki finansowej.

Wobec powyższych ustaleń Kolegium Izby stwierdziło, że złożone przez Burmistrza Strzelna odwołanie od negatywnej opinii Składu Orzekającego Nr 3, wyrażonej w Uchwale Nr 18/I/2018 z dnia 14 września 2018 roku w sprawie wydania opinii o przedłożonej przez Burmistrza Strzelna informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy za I półrocze 2018 r. wraz z wnioskiem o zmianę jej charakteru na pozytywną, nie może zostać uwzględnione.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Pouczenie

Na niniejszą uchwałę jako kończąca postępowanie w sprawie odwołania od opinii Składu Orzekającego nie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy.

Przewodniczący Kolegium
Daniel Jurewicz